Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

> Retouradres Postbus 90653 2509 LR Den Haag

Bureau Inspectieraad

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
De heer Drs. R.W. Knops
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Kenmerk:

Datum 11 mei 2020
Betreft evaluatie Aanwijzingen inzake rijksinspecties

Geachte staatssecretaris,

In uw brief van 4 maart 2020[1] stelt u de Tweede Kamer op de hoogte van de start van de evaluatie van de Aanwijzingen inzake rijksinspecties (verder: de Aanwijzingen). Deze regeling van de minister-president moet dit jaar worden geëvalueerd. U schrijft dat u de inspecteurs-generaal verenigd in de Inspectieraad wilt vragen om hun visie op de vraag wat nodig is om publiek vertrouwen in onafhankelijk toezicht te bevorderen. Dat verzoek heeft u overgebracht met uw brief van 11 mei 2020 aan de Inspectieraad[2], waarvoor ik u dank uitspreek.
Met deze brief geven wij invulling aan dat verzoek. Wij doen dat vanuit de overtuiging dat een onafhankelijke positionering van het rijkstoezicht niet de enige, maar wel een belangrijke factor is voor het publiek vertrouwen: burgers, instellingen en bedrijven moeten erop kunnen vertrouwen dat het toezicht onafhankelijk is. Er wordt veel van inspecties verwacht: zij worden geacht eraan bij te dragen dat belangrijke processen in de samenleving veilig, tijdig en eerlijk verlopen en dat geleverde producten en diensten veilig, gezond, van goede kwaliteit en rechtvaardig zijn. Het vertrouwen dat inspecties die bijdrage op een goede manier leveren, dient behouden en waar mogelijk versterkt te worden. Recente mediaberichten over de (on)afhankelijkheid van bepaalde rijksinspecties onderstrepen het belang daarvan. Om elke schijn te vermijden dat inspecties niet onafhankelijk zijn, zijn naar de opvatting van de Inspectieraad verdere stappen nodig. De Inspectieraad komt graag later dit jaar met een bredere beschouwing over het publiek vertrouwen en wat dit vraagt van het samenspel van beleid, uitvoering en toezicht. Voor nu concentreren wij ons op het thema 'onafhankelijke positionering van de rijksinspecties', enerzijds omdat daarover de meeste discussie is ontstaan in de media en de politiek, anderzijds omdat dat het centrale thema is in de Aanwijzingen, en dus het meest relevant voor de evaluatie van die Aanwijzingen.

[1] Kamerstukken II 2019-2020, 31490, nr. 276.
[2] Uw kenmerk 2020-0000198494.

In paragraaf 1 geven we eerst een nadere duiding van het vraagstuk en een afbakening van de discussie: niet alles hoeft anders, maar er zijn wel verbeteringen mogelijk. In paragraaf 2 gaan we in op de juridische grondslag van de onafhankelijke positie van inspecties. Paragraaf 3 behandelt enkele specifieke thema's in de relatie tussen inspecties en ministeries. In paragraaf 4 besteden we aandacht aan het thema 'gedrag'. Paragraaf 5 bevat een samenvatting van onze voorstellen.

1. Afbakening

Wat bedoelen we met de onafhankelijkheid van rijksinspecties? Inspecties moeten zonder oneigenlijke beïnvloeding van welke belanghebbende dan ook risicobeoordelingen maken, onderzoeken kunnen starten, feiten vaststellen en beoordelen, belangen wegen, conclusies trekken en waar nodig interveniëren op basis van hun formele bevoegdheden. Ook horen inspecties autonoom te zijn in de rapportages en signalen die ze uitbrengen[3]. Druk op deze aspecten kan komen van burgers, instellingen en bedrijven die onder toezicht staan, van de politiek (bewindspersonen, parlement), van beleidsambtenaren, van belangengroepen, van media of uit andere bronnen. Druk in enige vorm zal er vaak zijn, want er staan belangen op het spel. Van een toezichthouder wordt daarom geëist dat hij zorgvuldig is. Zo moet een toezichthouder gerechtvaardigde belangen wegen en hoor en wederhoor toepassen.

In de Aanwijzingen gaat het vooral om spelregels voor de relatie tussen de rijksinspecties en de ministeries (inclusief bewindspersonen) waar ze onderdeel van zijn. In deze brief zullen we ons ook hoofdzakelijk op die relatie richten.

De inspecties hebben hun concrete ervaringen met de werking van de Aanwijzingen met elkaar besproken. Ze oordelen positief over de veranderingen die mede dankzij de Aanwijzingen tot stand zijn gebracht. Tegelijk zien ze dat de (maatschappelijke en bestuurlijke) ontwikkelingen verder gaan, en dat het nodig is de condities voor hun onafhankelijk optreden verder te verbeteren. Daarbij gaat het niet om structurele ingrepen. De Aanwijzingen gaan ervan uit dat inspecties integraal deel uitmaken van ministeries en bevatten in dat licht een reeks waarborgen voor de onafhankelijkheid van het toezicht. Inspecties leveren (net als uitvoeringsorganisaties) belangrijke signalen uit de praktijk, waarmee in de beleidsvorming terdege rekening wordt gehouden.

Nieuwe stappen zijn nodig, en wel op de volgende aspecten: de juridische basis voor de onafhankelijke positie van inspecties, de concrete arrangementen die het functioneren van inspecties als onderdeel van de rijksoverheid bepalen, en het gedrag c.q. de omgangsvormen tussen inspecties en hun gesprekspartners op de ministeries (bewindspersonen en beleidsambtenaren). In de volgende paragrafen werken we deze drie aspecten uit.

2. De juridische basis: de Aanwijzingen inzake rijksinspecties

In de Aanwijzingen is onder meer bepaald dat een minister de openbaarmaking van een rapport van de inspectie maximaal zes weken kan ophouden om hem de gelegenheid te geven een beleidsreactie op te stellen. Daarna kan de inspectie het rapport openbaar maken, ongeacht wat de minister van de inhoud vindt. Verder is bepaald dat een minister de rijksinspectie er niet van kan weerhouden een bepaald onderzoek te verrichten of te voltooien; dat de minister geen

---

[3] Een uitvoerige beschouwing over het belang van onafhankelijk rijkstoezicht is te vinden in het rapport 'Toezien op publieke belangen' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) uit 2013.

aanwijzingen kan geven met betrekking tot de wijze waarop het onderzoek wordt verricht; en dat de minister ook geen aanwijzingen kan geven over de bevindingen, oordelen en adviezen van de rijksinspectie. Voor zover er dan nog andere aspecten zijn waarop een minister wel een aanwijzing kan geven, moet hij deze schriftelijk kenbaar maken. Algemene aanwijzingen worden in de Staatscourant geplaatst en bijzondere aanwijzingen moeten onverwijld aan de Staten-Generaal worden gemeld.

Met de onderwerpen die in de Aanwijzingen geregeld worden, is niets mis. Ze vormen een goede uitdrukking van waar het bij het thema onafhankelijkheid (van de inspecties ten opzichte van de verantwoordelijke bewindspersonen) over moet gaan. Door hun onafhankelijke positie leveren inspecties een belangrijke bijdrage aan de beleidscyclus. Signalen uit de praktijk komen beschikbaar voor beleidsmakers (c.q. bewindspersonen) en bieden daarmee waardevolle bouwstenen voor nieuw beleid of nieuwe wetgeving, of ze behoeden beleidsmakers voor problemen bij de toepassing of uitvoering van beleid. Die cyclus werkt alleen goed als inspecties onafhankelijk tot hun signalen kunnen komen en bij het uitbrengen van die signalen niet worden gehinderd. De ervaringen in de afgelopen jaren laten zien dat dit samenspel tussen toezicht en beleidsmakers overwegend goed functioneert. Wel komt het voor dat hierover misverstanden bestaan, en dat sommige departementsambtenaren met andere rollen andere afwegingen maken. Helderheid over de aard van de onderlinge verhoudingen is belangrijk. De Inspectieraad is van mening dat een steviger juridische waarborg voor de onafhankelijke positionering van het toezicht daaraan kan bijdragen.

Opvallend is dat voor drie organisaties die vertegenwoordigd zijn in de Inspectieraad, de beperkingen op het handelen van de minister ook zijn vastgelegd in een wet. Voor de Inspectie van het Onderwijs is dat de Wet op het onderwijstoezicht[4], voor het Staatstoezicht op de Mijnen de Mijnbouwwet[5] en voor de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming de Kernenergiewet[6]. Het verdient naar het oordeel van de Inspectieraad aanbeveling ook voor de overige inspecties een wettelijke basis voor het onafhankelijk opereren tot stand te brengen. Een belangrijk verschil met een wet is dat de Aanwijzingen alleen werking hebben in het onderlinge contact tussen inspectie en departement c.q. minister. Ze blijken voor het waarborgen van de onafhankelijke positie van inspecties een zwakke juridische basis te zijn als er zich in de praktijk meningsverschillen of conflicten voordoen. Een wettelijke basis voor de onafhankelijke positionering van inspecties biedt meer houvast.

De meest efficiënte manier om een wettelijke basis tot stand te brengen voor de onafhankelijke positionering van alle inspecties, is het ontwerpen van een nieuwe wet, die we hier aanduiden als de Wet op de rijksinspecties. Uniek is zo'n wet niet, denk aan de Kaderwet zbo's, die waarborgt dat zelfstandige bestuursorganen onafhankelijk van politieke en ambtelijke beïnvloeding hun (meestal uitvoerend) werk kunnen doen. Die kaderwet kan als vergelijkingsmateriaal dienen bij de totstandkoming van een Wet op de rijksinspecties. Ook de drie wetten die hierboven zijn genoemd, namelijk de Wet op het onderwijstoezicht, de Mijnbouwwet en de Kernenergiewet,

---

[4] Wet op het onderwijstoezicht, art. 2 en art. 8.

[5] Mijnbouwwet, art. 128a.

[6] Kernenergiewet, art. 12a en 12c.

bevatten goede voorbeelden van mogelijke bepalingen in zo'n nieuwe wet. Daarnaast kan de inhoud van de huidige Aanwijzingen bij het opstellen van die nieuwe wet worden betrokken. Minstens zo belangrijk is dat oplossingen gevonden worden voor knelpunten in de huidige verhoudingen tussen inspecties en ministers/ministeries. In paragraaf 3 werken we die knelpunten uit.

3. Concrete arrangementen in de verhouding tot het departement

Een wettelijke grondslag voor de onafhankelijke positionering van inspecties is belangrijk, maar niet toereikend. Ook met een sterke wettelijke grondslag voor het onafhankelijk opereren kan de positie van de inspectie worden verzwakt door de concrete arrangementen binnen het ministerie waarvan de inspectie deel uitmaakt. Twee thema's vragen in het bijzonder de aandacht, te weten de begrotingssystematiek en de besturing ('governance').

3.1. Begrotingssystematiek

In de praktijk komt het voor dat het budget voor een inspectie onderdeel is van een artikel in de rijksbegroting waarvoor een directeur-generaal uit de beleidshoek van het ministerie de budgetverantwoordelijkheid draagt. Dat betekent dat prioriteiten in het toezicht makkelijk het onderspit delven tegenover beleidsmatige uitgaven. Als er budget verantwoordelijken voor de begroting van de inspecties moeten worden aangewezen, ligt het voor de hand de hoogste leidinggevende binnen de inspecties (meestal aangeduid als inspecteur-generaal) die verantwoordelijkheid te geven. Daarmee komt beter tot uitdrukking dat toezicht binnen de departementale verhoudingen een positie inneemt die niet ondergeschikt maar gelijkwaardig is aan beleid.

Daarnaast is het van belang dat er een duidelijk kader wordt geboden voor de totstandkoming van besluiten over de begroting van de inspecties. Het budget van een inspectie is een belangrijke randvoorwaarde in het doelbereik. Keuzes daarin hebben politieke gevolgen en dienen transparant te zijn, ook voor het parlement. Dit vraagt om een taal en instrumenten. Bij de Inspectie SZW zijn goede ervaringen opgedaan met het zogeheten Inspectie Control Framework (ICF). Andere inspecties hebben vergelijkbare instrumenten ontwikkeld. De essentie is dat er een afgewogen inschatting plaatsvindt van de diverse risico's op het terrein van de betreffende inspectie, en dat er een relatie wordt gelegd met wat ervoor nodig is om de ernstigste risico's te beheersen. Dergelijke instrumenten zijn misschien nog voor verbetering vatbaar, maar in de praktijk bewijzen ze hun waarde: er worden politieke keuzes mee gefaciliteerd inclusief de budgettaire doorwerking daarvan.

Ook is het van belang dat rijksinspecties binnen het vastgestelde budget over flexibiliteit beschikken, en niet voor elke wijziging in het jaarplan terug moeten naar ambtenaren op het bijbehorende departement. Het verdient de voorkeur dat het jaarlijkse budget als 'lumpsum' wordt uitgekeerd, waarbij de inspecties zelf de verdeling over hun activiteiten bepalen. Dit voorkomt dat onafhankelijkheid in de keuze van objecten van toezicht een wassen neus wordt: een strakke regie op de bestedingen vanuit het betreffende departement kan de ruimte om snel in te spelen op de actualiteit of zelfs de ruimte om zelf prioriteiten te bepalen op grond van een gedegen risicoanalyse, teniet doen. Overigens zou in een nieuwe Wet op de rijksinspecties bepaald kunnen

worden dat de minister het recht heeft om een aanwijzing te geven omtrent de besteding van de middelen, maar dan moet dat met een schriftelijke aanwijzing, die onverwijld gedeeld wordt met het parlement. Op die manier blijft er voldoende democratische controle op de financiële kant van het inspectiewerk. Uiteraard blijven de inspecties verantwoordelijk voor een deugdelijke besteding van financiële middelen, en dienen ze daarover verantwoording af te leggen (accountantscontrole, jaarverslag).

3.2. Governance

Sommige rijksinspecties hebben de status van agentschap, waardoor ze op grond van de Regeling agentschappen te maken hebben met een opdrachtgever aan de beleidskant van het ministerie. Ook een deel van de inspecties die niet als agentschap zijn gepositioneerd, heeft op grond van departementsspecifieke afspraken te maken met een opdrachtgever bij een directie of directoraat-generaal verantwoordelijk voor de beleidsvoorbereiding. Die terminologie van opdrachtgever - waarbij de inspectie wordt getypeerd als een opdrachtnemer - geeft aanleiding tot misverstanden, en wekt de indruk dat de inspectie afhankelijk is van opdrachten van de hoogste beleidsambtenaar.

In de governancerelatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer wordt bovendien nog vaak gestuurd met instrumenten ontleend aan het 'New Public Management': prestatie-indicatoren, output, efficiency. Die geven een verkeerd beeld omtrent de meerwaarde van het toezicht, en zorgen voor verkeerde prikkels (bv. extra boetes uitschrijven om een 'target' in boete-opbrengsten te kunnen realiseren). Het beperkt de mogelijkheden van de inspecties om maatwerk te leveren en rekening te houden met bijzondere omstandigheden, kortom: om begrip op te brengen voor degene op wie het toezicht betrekking heeft.

De Inspectieraad roept op tot de inrichting van een algemeen governancemodel waar alle departementen/onderdelen van kunnen profiteren. In een nieuw te ontwerpen model voor de governance zou aandacht besteed kunnen worden aan thema's als (de dialoog over) planvorming en verantwoording, en de relatie tussen nieuwe taken en bijbehorende financiële middelen. Deze thema's zouden wellicht ook een plek kunnen krijgen in de hierboven bepleite nieuwe Wet op de rijksinspecties.

4. Gedrag

Het vertrouwen in de rijksinspecties kan vergroot worden door een stevige wettelijke basis en departementale arrangementen die uitgaan van gelijkwaardige verhoudingen. Maar 'the proof of the pudding is in the eating': het komt uiteindelijk aan op de manier waarop medewerkers op alle niveaus met elkaar omgaan, in de context van de ministeries in de relatie tussen beleid, uitvoering en toezicht, en in de context van het toezichtveld in de relatie tussen toezichthouders en ondertoezichtgestelden.

Professioneel toezicht is geen kwestie van deskundige inspecteurs alleen, maar het resultaat van samenspel. Daarmee hangt de kracht van toezicht af van de kwaliteit van de communicatie. Binnen de wereld van de inspecties kunnen we hieraan werken met opleidingen, cursussen, trainingen, voorlichting etc. Ook bij beleid en uitvoering zou hieraan gewerkt moeten worden. Er

zijn al goede ervaringen met gezamenlijke sessies voor inspecteurs en beleidsambtenaren, waarbij medewerkers uit beide professies hun ervaringen delen.
Aandacht voor gedrag en cultuur komt niet in de plaats van de hierboven geschetste voorstellen voor wetgeving en adequate arrangementen voor de omgang tussen inspecties en de departementen waar ze deel van uitmaken. Het is én – én: goede structurele randvoorwaarden zijn nodig, naast het (voortdurende) gesprek over de invulling in de praktijk.

5. Concrete voorstellen samengevat

Samengevat komt de Inspectieraad met de volgende voorstellen om de onafhankelijke positie van de rijksinspecties beter te waarborgen:

- Regel de onafhankelijkheid in een Wet op de rijksinspecties.
- Waar dat nog niet het geval is: maak de inspecteurs-generaal budgetverantwoordelijke voor de middelen die voor de betreffende inspecties beschikbaar zijn.
- Zorg voor een adequate onderbouwing van het jaarlijks beschikbare budget en benut daarvoor instrumenten als risicoanalyses en het Inspectie Control Framework.
- Geef rijksinspecties bestedingsvrijheid binnen het (als lumpsum uitgekeerde) budget.
- Ontwikkel een nieuw governancemodel voor de relatie tussen inspectie en de rest van het ministerie waar alle departementen/onderdelen van kunnen profiteren. Besteed daarin aandacht aan thema's als (de dialoog over) planvorming en verantwoording, en de relatie tussen nieuwe taken en bijbehorende financiële middelen.

6. Tot slot

Met deze brief geven de leden van de Inspectieraad hun antwoord op de vraag wat er nodig is om tot betere waarborgen te komen voor het onafhankelijk opereren van rijksinspecties. Uiteraard zijn wij bereid om deze bijdrage in een gesprek nader toe te lichten. De Inspectieraad zal in aanvulling en afstemming op verdere activiteiten vanuit uw ministerie, het initiatief nemen om de hier gepresenteerde ideeën verder uit te werken en te bespreken met belanghebbenden en andere relevante organisaties.

Met vriendelijke groet,
namens de rijksinspecties,

Jan van den Bos,
voorzitter Inspectieraad